我国法上的个人信息与数据之争：

信息与数据及其相关概念的界定与区分

靳雨露*
（清华大学法学院，北京 100084）

摘要：《中华人民共和国民法典》将个人信息与数据规定为两个独立的客体，在立法中出现《个人信息保护法》《数据安全法》等将个人信息与数据相区别的立法。但由于在立法与理论研究中信息与数据概念未进行明确区分，个人信息与数据、个人信息与个人数据被混同使用，导致数据财产权内涵与外延争议不断。从事实层面、规范层面、理论研究层面等对信息与数据概念进行多学科、多语境、多层面的语义与规范分析后发现，信息与数据一体两面、实质相同的观点不能成立，信息与数据在本质上不能等同，也具备区分的规范意义。信息指代人类社会中的一切资讯、消息和内容，而数据是对信息的一种电子化或其他形式的记录，数据是信息在人工智能和大数据技术之下的一种新型表达形态，数据属于信息。中国法律文本与理论研究中的个人信息、个人数据、个人信息财产权、数据财产权等概念也具有相区分的法律意义。

关键词：信息、数据、个人信息、个人数据、个人信息财产权、数据财产权

一、问题的提出

20 世纪中叶，随着第一部电子计算机被投入使用，包括晶体管和大规模集成电路的发展，人类开始从单纯的物质世界进入信息世界，信息成为重要的资源和财富类型。正如信息资源是可被获取和利用的信息，是信息的一部分，[1]信息财产是具有经济利益的、可被获取和利用的一部分信息。信息财产的本质是信息，区别于传统的“物”，信息的存在与利用依赖于一定载体。随着信息技术的不断进步，以及对知识产权研究的逐渐深入，人们认识到信息与信息载体是两种不同

---

* 靳雨露，女，法学博士，清华大学法学院助理研究员，研究方向为网络与信息法、知识产权法，联系方式：louisajin01@163.com.

[1] 参见高富平：《信息财产——数字内容产业的法律基础》，法律出版社 2009 年版，第 16-17 页。

的交易对象。[2]诸如作品作为知识信息，独立于其载体纸张。对于信息的概念，以及知识与信息的关系，早被广泛论述过，[3]在此本文不再重复做过多的阐释。而随着互联网的盛行与电子技术随着摩尔定律的再次井喷式发展，尤其是大数据技术、云计算与生成式人工智能大模型的出现，当前国内立法与学术研究中，数据概念开始更多出现，[4]而对对信息与数据的概念及两者的关系，学界众说纷纭，并未形成成一致意见。

在法律层面，《中华人民共和国民法典》（以下简称为《民法典》）第 111 条规定个人信息受人格权保护，同时第 127 条规定“法律对数据、虚拟财产的保护有规定的，依照其规定”。《民法典》中对个人信息与数据的不同法律条款规定与区分，使得个人信息与数据成为两个独立的法律保护客体，也使得信息与数据的区分具有了中国法律依据。在国内立法中，已经出现《个人信息保护法》《数据安全法》等将个人信息与数据相区别的不同立法。似乎我国已经在立法层面将个人信息与数据做出了区分。但是由于当前国内在立法与理论研究中没有对信息与数据两者进行明确区分。这导致在国内关于个人信息与数据的立法之间规范范围混杂不清，与法律构想的严密周详的个人信息、数据保护蓝图出入较大。

在个人信息（个人数据）保护的理论研究中，有时个人信息与个人数据混同使用，指代同一事物，有时两者又指代不同的内容。[5]在国外立法中信息与数据，个人信息与个人数据在立法与研究中并未区分，往往指代同一事物。[6]而在国内理论研究中，从信息与数据，到个人信息与个人数据，再到个人信息财产权与数据财产权的内涵与外延均未能形成统一的概念认知，不同的学术论文中有不同的定义。使得研究中涉及信息与数据的法律概念出现了“一千个人中有一千个哈姆雷特”现象。

对信息与数据概念是否区分，对两者是否是内容与载体关系的认知，关系到

---

[2] 参见高富平：《信息财产——数字内容产业的法律基础》，法律出版社 2009 年版，第 12-13 页。

[3] 参见陆小华：《信息财产权——民法视角中的新财富保护模式》，法律出版社 2009 年版，第 152-155 页；齐爱民：《捍卫信息社会中的财产——信息财产法原理》，北京大学出版社 2009 年版，第 45-50 页。高富平：《信息财产——数字内容产业的法律基础》，法律出版社 2009 年版，第 28 页。

[4] 如我国法律中的《数据安全法》、《中共中央、国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》等关于数据要素，构建数据基础法律制度等“数据”的用法开始多见。

[5] 国内有研究认为，个人信息与个人数据概念不需要区分，两者实质相同。研究认为，个人信息与个人数据概念需要区分，主要观点是个人信息是人格权保护客体，而个人数据受财产权保护。

[6] 如 GDPR 中第 4 条规定，个人数据是指与一个识别的或可识别的自然人（数据主体）相关的任何信息。将个人数据定义为信息，采取的数据与信息混同定义的做法。世界各国在对个人信息或个人数据称呼上存在习惯上的差异，欧盟习惯用个人数据，美国用个人信息与隐私，中国香港、澳门与中国台湾地区习惯用个人资料，中国大陆地区习惯使用个人信息的表述。

《民法典》中对个人信息与数据的定性问题，事关国内个人信息与数据规范搭建与适用的体系化。也影响学术研究中保护个人信息人权权益，保护个人数据财产利益二元区分观点是否能成立，以及当前存在的个人信息与个人数据、个人信息与企业数据、企业数据产权、网络数据、商业数据财产权等不同数据财产权称谓的概念区分与理解问题。而解决上述问题的关键关键与源头在于对信息与数据的概念的厘清与区分。区别于已有研究中认为信息与数据一体两面、实质相同等的观点，本文认为信息与数据在本质上并不能等同，也具备区分的规范意义。下文将分别从事实层面对信息与数据概念从不同学科视角，不同国家与不同语境的实际用法进行语义实证分析，从规范层面进行系统概念梳理，以及从理论研究层面进行内容上的理解与规范区分。以期能为我国今后在法律规范层面厘清与构建个人信息与数据立法体系，与细化“数据二十条”中的数据产权或数据财产权概念的内涵与外延，打通概念层面的壁垒。

二、事实层面对信息与数据的界定与区分

（一）各国词典中对信息与数据的释义

在《牛津词典》对信息的定义中，信息（information）是关于某人或某事的事实或细节；信息是由事物的特定排列或顺序表示的内容；信息是由计算机处理、存储或发送的数据。而数据（data）是事实或信息，特别是当检查并用于查找事物或做出决定时，数据是计算机存储的信息。[7]可见，在牛津词典中，当信息被计算机存储或处理时，则成为数据，数据是电子化存储的信息。德国 Duden 词典将信息定义为：是所有值得了解的事情；是关于个人的细节，或是声明或暗示；是由代码字符组成的消息内容。而将数据定义为：是以电子方式存储的字符、指令和信息。[8]在 Duden 词典中，数据是以电子化存储的信息，信息的范围包含数据，信息可以由代码字符组成，但也包含更多内容层面的东西。我国汉语词典中，信息是音信、消息，是“通信系统传输和处理的对象，一般指事件或资料数据。”《现代汉语词典》对信息的定义还有：在信息论中…，信息指符号传送的报道。[9]而数据是对数据的定义为各种统计、计算、科学研究等所依据的数值，或是电

7 See Oxford Learner’s Dictionaries, (Jan. 3, 2022), https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/information?q=information.

8 See Duden，(Jan. 3, 2022), https://www.duden.de/suchen/dudenonline/Daten.

9 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典（第 7 版）》，商务印书馆 2016 年版，第

子计算机加工处理的对象。“早期的计算机主要用于科学计算，故加工的对象主要是表示数值的数字。现代计算机的应用越来越广，能加工处理的对象包括数字、文字、字母、符号、文件、图像等。”[10]可见，信息和数据的定义中均有是计算机加工处理的对象，除此之外，信息的范围还有音信或消息的意思，适用范围更广，更贴近生活层面，而数据则多用于计算机技术和科学领域。

质言之，当前世界各国词典中，对信息和数据两个词语的定义并不相同。对信息的定义更侧重于消息和内容层面，信息的表现或表达形式多样。数据是代码化指令，或者是电子化存储的信息。信息包括数据，范围也大于数据，数据是信息的一种表达。

表 1：各国词典对信息和数据的定义

各国词典	信息释义	数据释义	信息与数据的范畴
牛津词典	信息是内容，是计算机处理的数据	数据是信息，是计算机存储的信息	信息>数据
Duden 词典	信息可以由代码字符组成，包含内容层面	数据是以电子化存储的信息	信息>数据
现代汉语词典	信息是音信或消息，是通信系统符号传输和处理的对象	数据是电子计算机加工处理的对象	信息>数据

（二）不同学科中对信息与数据的释义

不同学科从各自角度对信息与数据的概念与内容，存在不同的理解与解释。信息作为科学术语在 1928 年由哈莱特首次使用。[11]在信息管理学中，信息泛指可获得、传递、存储和利用的对象，能排除意外性，增加有效性。如 20 世纪 50 年代时，信息论的创始人香农在《通信的数学原理》一文中将信息定义为：信息是信源的不定度，用来消除不确定的东西。信息也被称为信息熵。[12]信息控制论的创设人将信息定义为：信息是人们感受客观世界并进行交流和交换的内容。在信息管理学中，信息被广泛地定义为是信号、符号、资料、知识、情报或是消息

1218、1461-1462 页。

[10] 《在线汉语词典》，http://xh.5156edu.com/（最后访问时间：2022-06-05）。

[11] See R V L. Hartley, Transmission of information, 7 Bell System Technical Journal 535, 535-563(1928).

[12] See C. E. Shannon, A Mathematical Theory of Communication, 27 The Bell System Technical Journal 379, 379-423(1948).

内容。信息不算物质，也不是能量。信息是信息本身，是事物的表征符号，是信源发出的信号，或是信息所包含的内容。[13]也有学者认为，信息是存量，是对客观世界的反映，信息因交流和传递而具有价值。[14]该种观点强调信息的客观存在性，认为信息是内容与其物质外壳的总和。

在信息经济学中，肯尼斯·阿罗在 1977 年将信息定义为传递中的知识差（degree of knowledge），并认为信息是一种经济商品，信息具有不可分割性和非竞争性，即信息难以被独占或垄断。信息具有层次性、不可分性和共享性的特性。[15]还有信息经济学者认为，信息具备普遍性、客观性、衍生性和可传递性。信息的衍生性也即信息的无限性，指从信息产生的其他信息可以形成无穷无尽的衍生链带，信息衍生的结果甚至可以产生信息爆炸的效果。[16]此种观点更强调的是信息的内容、意义和主观性价值。

在信息伦理学的研究中，有学者指出，信息的本体存在演化的过程，开始随着部分人类的能动者（无线网络、智能手机、平板电脑等）出现了“电子化”（cyborged）形态。信息技术使信息本体出现了数字化的转变。[17]卢恰诺将信息与数据相区分，并提出了由信息、数据、知识等人类社会信息化有机体构成的信息圈概念。[18]该观点既承认信息的客观存在，也认识到信息依附载体存在的意义。

数据在 20 世纪开始在计算机学科领域中被广泛使用。在计算机科学领域中，数据通常被定义为：能够被计算机识别和处理的符号的总称或集合。数据是计算机加工和处理的原料，是计算机系统中的字符串。数据也被认为是“对客观事物的符号表示，是载荷信息的物理符号。”[19]在计算机学科中，数据的含义广泛，可被输入计算机系统进行编码的文字、图像、声音等，都能归于数据的范畴。[20]早期，有学者认为信息即为数据，两者存在混同。后来随着计算机的应用，有学者认为，数据是一种物理状态的区分，不同数据的组合可能会传递一些信息，也可能无法传递信息。[21]也有学者认为信息是具有特定含义的数据，数据是未经加工

---

[13] 参见王宪磊：《信息管理论》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 72-75 页。
[14] 参见彭志忠：《信息管理经济学》，山东大学出版社 2006 年版，第 1-2 页。
[15] 参见乌家培、谢康、肖静华：《信息经济学》（第二版），高等教育出版社 2007 年版，第 81-83 页。
[16] 参见骆正山：《信息经济学》，机械工业出版社 2013 年版，第 23-25 页。
[17] 参见[英]卢恰诺·弗洛里迪：《信息伦理学》，薛平译，上海文译出版社 2018 年版，第 20-21 页。
[18] 参见[英]卢恰诺·弗洛里迪：《信息伦理学》，薛平译，上海文译出版社 2018 年版，第 39 页。
[19] 李唯：《数据结构》，北京冶金工业出版社 2013 年版，第 4-5 页。
[20] 参见李春荣：《数据结构教程》，清华大学出版社 2017 年版，第 2 页。
[21] 参见[英]马克斯·索博伊特：《知识资产——在信息经济中赢得竞争优势》，张群群，陈北译，上海人民出版社 2021 年版，第 14 页。

的事实描述，将数据和信息的关系描述为原料与产品的关系。[22]还有学者认为，数据是计算机通过代码实现对现实世界中事物的记录或测量结果。[23]

总的来说，当前信息科学领域，信息和数据互相区别，但可互相转换。数据是承载信息，并按一定规律排列的物理符号或计算机代码。“信息是数据载荷的内容”。[24]如现代管理学之父德鲁克将信息定义为：“被赋予相关性和目的性的数据。”其认为，单纯的数据本身并无实际意义，只有经过解释、对实体行为产生影响时才有意义，而此时，数据成为了信息。因此，数据可作为信息的基础素材，数据经过加工、提炼，可以演变成为有意义、有价值的特定序列的数据组合——信息。其认为，继续从信息中提取规律性的有用内容，即是知识。提出了递进式 DIKW 体系（Data-Information-Knowledge-Wisdom），即数据、信息、知识和智慧的关系是，由数据加工提炼出信息，由信息规律和抽象成知识，而由知识的反复总结成为智慧。[25]

可见，在信息科学领域，数据与信息概念互相区分，数据被认为是信息的电子化形态，是组成信息的基础元素或承载信息的符号。

表 2：各学科对信息和数据的定义

不同学科	信息释义	数据释义	信息与数据的范畴
信息管理学	信息是信号、符号、消息内容，是表征符号	数据是信息本体演化出现的电子化形态	信息>数据
信息经济学	信息是传递中的知识差		
信息伦理学	信息是存量，是对客观世界的反映		
计算机科学	信息是具有特定含义的数据	数据是计算机字串符，是未经加工的载荷信息的物理符号	信息>数据

[22] 参见党跃武、谭祥金：《信息管理导论》（第二版），高等教育出版社 2006 年版，第 5-6 页。
[23] 参见：[美]乌普姆等：《SQL 数据分析》，李安然、张迎译，清华大学出版社 2020 年版，第 1 页。
[24] 何斌、张立厚：《信息管理原理与方法》，清华大学出版社 2006 年版，第 3 页。
[25] 参见祝振媛、李广建：《“数据-信息-知识”整体视角下的知识融合初探》，载《情报理论与实践》2017 年第 2 期，第 12-13 页。

三、法律规范层面对信息与数据的界定与区分

（一）国际组织对信息与数据的认定与区分

国际化标准组织（the International Organization for Standardization，以下简称为 ISO）在标准《信息技术词汇》中，对数据的定义为：数据是对信息以特定方式的重新表达，以适用于沟通、诠释或加工处理。数据可以由人工或自动化方式进行处理。[26]从其中反复提及的"获取信息或数据（access information or data）"，以及将信息处理定义为："系统地执行信息操作，包括数据处理，可能包括数据通信和办公自动化等操作""信息处理不得用作数据处理的同义词"等中，可以看出，国际化标准组织的定义中，信息区别于数据，数据是信息在特定时代特定技术背景下的一种表达。信息的范围显然大于数据。

经济合作与发展组织（OECD）发布的《跨境数据流动与隐私保护指南》中将个人数据（personal data）定义为："与已识别或可识别个人（数据主体）相关的任何信息。"[27]个人数据是与自然人直接或间接相关的信息。在《跨境数据流动与隐私保护指南》中可同时见到个人信息与个人数据两个概念，但未进行详细区分。根据其对个人数据的定义，个人数据的本质是信息。在该指南中，信息与数据并未进行区分，是混同使用的。在 2020 年 11 月，东盟十国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰共 15 个国家签署了《区域全面经济伙伴关系协定》（Regional Comprehensive Economic Partnership，以下简称为 RCEP）。RCEP 中对个人信息的定义为："个人信息是指任何与已识别或可识别的自然人相关的信息，包括数据。"可见，在 RECP 中，信息与数据是两个不同的概念，信息包括了数据。

可见，国际组织发布的标准、协定和指南等文件中，存在对信息与数据不区分使用的情形，也有信息与数据的区分规定，认为数据属于信息，数据是对信息的重新表达。

表 3：国际组织对信息与数据的定义

[26] See ISO/IEC 2382: 2015, Data is reinterpretable representation of information in a formalized manner suitable for communication, interpretation, or processing, (Mar. 15, 2022), https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:2382:ed-1:v1:en.

[27] See the Council of the OECD, OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, (Mar. 15, 2022), https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheprotectionofprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm.

国际组织标准和文件	信息释义	数据释义	信息与数据的范畴
ISO 标准《信息技术词汇》	信息是信号、符号、消息内容，是表征符号	数据是对信息以特定方式的重新表达	信息>数据
《区域全面经济伙伴关系协定》	个人信息是指任何与已识别或可识别的自然人相关的信息，包括数据。		信息>数据
《跨境数据流动与隐私保护指南》	个人信息=个人数据	个人数据是与已识别或可识别个人相关的任何信息	信息=数据

（二）各国法律规范中对信息与数据的认定与区分

在法律规范层面，不同国家基于本国惯例和司法特色等，个人信息保护领域中对数据、信息、信息隐私、资料等概念的使用并不统一。欧盟习惯于使用“个人数据”概念，美国习惯使用“个人信息”，在我国台湾、香港、澳门地区，多使用“个人资料”（“资料”一词是对“Data”的翻译），而我国大陆地区使用个人信息概念。在与信息、数据相关的立法中，欧盟多使用数据概念进行立法，我国大陆地区和美国则是对信息和数据同时使用。如欧盟《数字市场法》（Digital Markets Act,以下简称为 DMA）第二条规定，数据指数字化的行为、事实或信息，以及对行为、事实或信息的汇编，包括以声音、视频或视听记录的形式。[28]从欧盟 DMA 的规定中可以看出数据是数字化信息，以及对信息的汇编。数据可以看作是信息的一种表达形式。而 GDPR 中对个人数据的定义为：“个人数据是指与已识别或可识别的自然人（数据主体）有关的任何信息。”[29]欧盟 GDPR 中将个人数据的本质界定为信息，可见，欧盟法律规范中习惯使用数据概念，数据是作为信息在新时代的一种表达。在美国 2017 年《开放政府数据法案》（Open Government Data Act）中规定，数据是指被记录的信息，不论数据被记录的方式

[28] See Digital Markets Act, article 2 (24), (Jun. 25, 2022), https://www.consilium.europa.eu/media/56086/st08722-xx22.pdf.
[29] See General Data Protetction Act, article4.

和媒介。[30]美国 2018 年《加利福尼亚州消费者隐私法案》（California Consumer Privacy Act，以下简称为 CCPA）中使用个人信息概念，并规定："个人信息是指可识别、相关、描述、能够，或可以合理地、直接或间接地与特定的消费者或家庭相关联的信息。"[31]从欧盟对个人数据与美国对个人信息的定义上来看，两者指代的事物相同，特别是欧盟 GDPR 中将个人数据的属性认定为信息，可见数据属于信息。从欧盟 DMA 和美国《开放政府数据法案》中对数据的定义来看，数据可以看作是对信息的电子化或其他形式的记录或汇编。

（三）我国大陆地区法律规范中对信息与数据的认定与区分

我国法律规范层面对信息与数据的区分第一次见于《网络安全法》。2017 年施行的《网络安全法》第 76 条将"个人信息"定义为："以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别自然人个人身份的各种信息。"对"网络数据"的定义为："通过网络收集、存储、传输、处理和产生的各种电子数据。"从该条规定可以看出，我国立法者在法律规范层面，对个人信息的定义倾向于从内容层面出发的认定，个人信息的形式有电子或其他记录方式；而对数据的定义则强调"电子化数据"，强调数据的电子化特征，数据是信息的数字化表现形式。我国在规范层面对信息与数据的区分从一开始就较为明显。

之后，在我国《民法典》的编纂过程中，《民法总则（草案一审稿）》第 108 条中曾将"数据信息"作为权利客体。[32]从"数据信息"一词的出现可以看出，我国立法者一直在思考信息与数据的区分问题，并在对信息与数据区分问题上踌躇不定。[33]最终，2021 年施行的《民法典》第 127 条将数据作为民事权利客体，[34]而在第 1034 条中规定个人信息的概念，以及个人信息受法律保护的具体内容。[35]从我国《民法典》对个人信息与数据的区分规定上来看，我国立法认可了

[30] See Open government Data Act, (Jun. 25, 2022), https://www.congress.gov/115/bills/s760/BILLS-115s760is.pdf.
[31] See California Consumer Privacy Act of 2018, Section 1798.140(o).
[32] 参见雷震文：《民法典视野下的数据财产权续造》，载《中国应用法学》2021 年第 1 期，第 35-55 页。
[33] 在《民法总则（草案一审稿）》中规定"数据信息"概念外，《电子商务法》第 25 条也使用的是"数据信息"概念。除此之外，《人类遗传资源管理条例》第 24 条、《废弃电器电子产品回收处理管理条例》第 17 条、《消耗臭氧层物质管理条例》第 28 条、《志愿服务条例》第 19 条，以及司法实践中，"阳光数据诉霸财数据案""新浪诉脉脉案""头腾大战诉中禁令裁定"，也都使用了"数据信息"或"信息数据"的概念。表明我国在制度规范层面对信息与数据概念把握不清的现实。参见韩旭至：《信息权利范畴的模糊性使用及其后果——基于对信息、数据混用的分析》，《华东政法大学学报》2020 年第 1 期，第 85-96 页。
[34] 参见《民法典》第 127 条："法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的，依照其规定。"
[35] 参见《民法典》第 1034 条："自然人的个人信息受法律保护。个人信息是以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人的各种信息，包括自然人的姓名、出生日期、身份证件号码、

信息与数据的在规范层面的区分意义。

特别是我国相继出台《数据安全法》《个人信息保护法》，仍是对数据与信息进行区别规定。《数据安全法》第 3 条将数据定义为：“数据是指任何以电子或者其他方式对信息的记录。”在第 38 条中的规定：“对在履行职责中知悉的个人隐私、个人信息、商业秘密、保密商务信息等数据应当依法予以保密。”第 53 条中提及“涉及个人信息的数据处理活动。”其中既明确数据是对信息的电子化或其他方式的记录，又规定个人信息属于数据。

可见，在对国际上规定信息与数据的法律规范进行梳理后可知，国际社会中对信息与数据在规范层面进行了区分。虽然在个人信息与个人数据的定义中，欧盟和美国使用的概念存在混同现象，但是总体来看，数据属于信息，数据是对信息的电子化或其他形式的记录，数据是信息在人工智能与大数据时代的一种表达。而我国在信息与数据相关立法中，分别出台有《个人信息保护法》《网络安全法》，并在《民法典》中承认信息与数据的区分，并将数据与信息的本质等同，认为数据是信息的一种电子化或其他形式的记录。

表 4：各国法律规范中对信息与数据的定义

各国法律	信息释义	数据释义	信息与数据的范畴
欧盟 DMA		数据是数字化的行为，事实或信息，以及是对以上信息等的汇编	信息>数据
欧盟 GDPR		个人数据指与已识别或可识别的自然人有关的任何信息。（数据属于信息）	
美国《开放政府数据法案》		数据是指被记录的信息，不论数据被记录的方式和	信息>数据

生物识别信息、住址、电话号码、电子邮箱、健康信息、行踪信息等。”

		媒介	
美国 CCPA	个人信息是指直接或间接与消费者或家庭相关联的信息	CCPA 中的个人信息与 GDPR 中的个人数据概念相同	个人信息=个人数据
我国《网络安全法》	个人信息是以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别自然人个人身份的各种信息	网络数据是通过网络收集、存储、传输、处理和产生的各种电子数据	信息>数据
我国《数据安全法》	对在履行职责中知悉的个人隐私、个人信息、商业秘密、保密商务信息等数据应当依法予以保密（部分信息属于数据）	数据是指任何以电子或者其他方式对信息的记录（数据属于信息）	数据是对信息的记录和一种表达 信息>数据

四、理论研究中对信息与数据的界定与区分

当前已有研究对信息与数据认定与区分的观点主要有三：一是认为信息与数据在当前时代背景下，无论是事实上还是法律规范层面区分的意义不大，没必要进行区分；二是认为信息与数据在事实上存在区别，但在规范意义上区别的意义不大；三是认为信息与数据在事实层面和规范层面上均应当进行区分。

（一）信息与数据无区别说

持信息与数据无区别说的学者认为，信息与数据具有同质性与共生性，本质并未区别。[36]这一观点认为，在当前世界各国对个人信息、个人数据、个人资料、信息隐私等不同术语的使用上可得到佐证。Jeffrey Ritter 和 Anna Mayer 认为，对

[36] 参见高富平：《个人信息保护：从个人控制到社会控制》，载《法学研究》2018 年第 3 期，第 84-101 页。

信息与数据无需进行区分，认为数据是指通过电子或数字方式记录的任何信息，是可检索的，是能被人和机器可感知的。[37]从这个层面上来看，应当受法律保护的数据实现了与信息的混同，两者也没有规范意义。

（二）信息与数据在规范层面区别说

有研究认为，信息与数据在实然上具备语义与内涵上的差别。然而，在当前数字化技术下，信息与数字具有高度互通性与共生性。[38]因此，仅从概念上对信息与数据进行区分的意义不大。尽管对数据与信息两个词进行事实或使用上区分的讨论颇多，但由于在数字时代，数据成为信息的主导形式，且数据与信息能直接对应，在实践中，两者相互指代，也不会产生混淆。因此，对数据与信息在使用上，没有区分的必要。这一观点在当前世界范围的法律规范中对不同术语的使用中能得到印证。如欧美习惯使用的“数据”概念，美国使用的“信息”概念，部分地区习惯使用的“资料”概念，虽然称谓不同，但本质上均是指向同一内容。耶鲁法学院前院长 Robert C. Post 教授也认为，在对信息与数据问题进行讨论时，特别是当前各国对个人信息、个人数据、信息隐私等用语不同时，无需过多纠结于称谓问题，而应当将重心放在不同称谓背后或称谓所指向的具体事物。而当前各国谈及对个人信息、个人数据保护时，所指代的事物相同，并不会产生混淆。[39]

因此，支持该观点的学者认为，仅从称谓上或用语层面对信息与数据进行区分的意义不大，更应该对数据与信息问题进行法律规范层面的区分。如梅夏英认为，对数据与信息进行区分的法律意义在于对不同法律问题的区分上。对有关数据媒介与载体，而不涉及内容的法律问题，如企业数据保护，应归于纯粹数据问题类型，而攸关信息内容的保护问题，如个人信息保护，则属于信息问题的类型。[40]信息问题与数据问题的区分才能更好适用不同法律规范的调整。

（三）信息与数据在事实与规范层面区别说

学界研究中还存在一种观点认为，信息和数据在事实与规范层面均应当进行

---

[37] See Jeffrey Ritter, Anna Mayer, Regulating Data as Property: A New Construct for Moving Forward, 16 Duke Law & Technology Review 220, 220-277(2017).

[38] 参见梅夏英：《信息和数据概念区分的法律意义》，载《比较法研究》2020 年第 6 期，第 151-162 页。

[39] Robert C. Post, Data Privacy and Dignitary Privacy: Google Spain, the Right to Be Forgotten, and the Construction of the Public Sphere, 67 Duke Law Journal 981, pp. 981-1072(2018). 作者于 Robert C. Post 教授就该论文进行讲座的回读者问时，也曾专门询问就当前世界各国就个人信息、信息隐私与个人数据用语并不统一的问题。Robert 认为虽称谓不同，但指代事物一致，无所谓区分的问题。

[40] 参见梅夏英：《企业数据权益原论：从财产到控制》，载《中外法学》2021 年第 5 期，第 1188-1207 页。

区分。劳伦斯·莱斯格曾将对网络的规制划分为内容层、代码层和物理层三个层面。[41]信息对应的是内容层，法律调整的信息是具备一定意义的内容；而数据则对应代码层，法律调整的数据是在网络空间中以 0 和 1 二进制比特形式存在的代码，是信息的符号和载体。[42]有学者认为，当前世界范围内提及信息与数据时，基本上是从信息内容（语义）层面、符号（句法）层面和实体层面三方面进行理解和界定的。[43]有学者认为，无论是在实然上还是在法律规定中，信息与数据的区分是明确的。当前数据作为载体，在实体层面已经受到保护；而作为符号的数据库等数据的集合，也已经受到版权法的保护；作为信息（语义）层面的个人信息、商业秘密等，尚未获得财产权保护，而是以防御机制进行的保护。[44]

还有学者认为，数据与信息的区分具有重要意义，否则在谈及个人数据财产权等概念时，会造成不必要的误解。[45]数据的本质是信息的载体，是对信息的数字描述，是技术上处理的对象，是电子化信息记录。特别是在规范意义上，从客体层面区分信息与数据是数据权属问题的关键。数据是一种符号，是载体，是被计算机存储的事物；而信息强调的是符号或载体上所反映或承载的内容。据此，数据可以成为财产权保护的客体，而其承载的信息由人格权所保护。并指出，在规范层面上，版权法已经对信息与数据均实现了财产权保护，如对作品与数据库的权利保护。[46]

在当前研究中，“信息”与“数据”的混用，导致不同研究难以在统一话语体系下展开研究，同样以“个人数据财产权”或“数据财产权”命名的研究，所论述的权利主体、客体和内容却相去甚远。有学者认为，在法律话语体系统一性层面，对数据与信息进行概念区分意义重大。信息与数据在概念、本质与规范意义上均有区分的必要。信息是事物的客观属性和规律，数据是符号和载体。智慧主体识别信息，并对信息的记录形成了数据。信息与数据的关系是：信息(客观)——智慧主体识别(主观)——数据(客观)载体。因此，在法律规范层面，信息权

---

[41] 参见［美］劳伦斯• 莱斯格：《思想的未来——网络时代公共知识领域的警世喻言》，李旭译，中信出版社 2004 年版，第 23 页。
[42] 参见［美］劳伦斯• 莱斯格：《思想的未来——网络时代公共知识领域的警世喻言》，李旭译，中信出版社 2004 年版，第 23 页。
[43] See Herbert Zech, Information as Property, 6 Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law 192,192-197(2015)；参见王镭：《拷问信息财产权——以信息与数据的层面划分为视角》，载《华中科技大学学报（社会科学版）》2019 年第 4 期，第 112-116 页。
[44] See Herbert Zech, Information as Property, 6 Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law 192,192-197(2015).
[45] 参见申卫星：《论数据用益权》，载《中国社会科学》2020 年第 11 期，第 110-131 页。
[46] 参见申卫星：《论数据用益权》，载《中国社会科学》2020 年第 11 期，第 110-131 页。

利人对信息享有权利，而数据权利人对数据享有权利，信息无法进行交易，但数据具有经济价值，在数据上应当设立数据财产权。[47]保罗·索洛韦伊在其可识别性理论的改进中指出，“可识别个人身份的信息”包含“数据”和“个人身份信息”两部分，应当进行区分。

总的来说，当前学术界对信息与数据概念是否区分的观点并不能统一，存在信息与数据不区分说、事实上区分规范上不区分，以及事实与规范层面区分三种观点。

五、立法与法学研究中对信息与数据及其相关概念的界定与区分

在法学领域，对信息与数据概念的区分与界定，关系到对个人信息与个人数据概念的理解与区分。事关今后理论研究与法律文本中对个人信息与数据、个人信息与数据、个人信息财产权与数据财产权等概念的选取，以及概念彼此之间的区分。也将对理解个人信息权与数据财产权的内涵与外延，以及后续理论研究产生影响。本文认为，无论是事实层面、概念使用还是法律规范中，应当从最严谨的角度区分“信息”与“数据”，并以此为基础区分个人信息和个人数据概念、区分个人信息财产与数据财产、信息财产和数据财产、个人信息财产权、数据财产权与信息财产权等概念，并以此概念区分与界定内容为基础展开后续我国立法与研究，以达致法律文本与理论研究中的概念使用的统一，避免理解的混乱。信息与数据的概念内涵与区分，详见以下。

（一）信息与数据的概念界定

信息与数据均具有悠久的历史，并随着时代的发展不断具有新的含义。信息在拉丁文中是“Indicium”，指信息情报、资讯或证据。数据在拉丁文中是“Datum”，指事实，也意味着已知，以及对事实的客观记录。[48]广义来看，信息与数据在日常生活中均可指代一切消息、资讯和内容。在传统“小数据时代”中，日常生活提及的科研数据、统计数据和财务数据等，指代的即是科研资料或科研信息。彼时，数据和信息概念在指代的内容和范畴方面并无区分。而随着信息技术的进步，信息应用越来越多地伴随着计算机、互联网、算法、大数据等技术的使用。人们在日常生活中或规范意义上谈及对信息使用进行规范时，数据越

---

[47] 参见钱子瑜：《论数据财产权的构建》，载《法学家》2021 年第 6 期，第 75-91 页。

[48] See Glosbe, (Jan. 3, 2022), https://zh.glosbe.com/zh/la.

来越多的出现在人们的视野。“数据”一词成为与计算机技术密切相关的概念，如在各国词典中，数据多被解释为是信息的电子化，或是计算机存储的信息。而在信息学科中，数据被解释为是信息本体演化出现的电子化形态，数据成为新时代一种新型的信息形态。

在人工智能与大数据时代，世界各国法律规范中的信息与数据的概念与范畴开始分野。如在 ISO 标准《信息技术词汇》对信息与数据概念区别规定，信息被定义为各种符号、消息和内容，数据被认为是信息的一种重新表达，信息包括数据。在欧盟 DMA、美国《开放政府数据法案》和我国《数据安全法》中，数据是指以电子化或其他形式被记录的信息，或是对信息的记录。因此，从国际上现有规范性文件的规定来看，在信息与大数据时代，信息仍指代人类社会中的一切资讯、消息和内容，而数据成为对信息的一种电子化或其他形式的记录，数据是信息在人工智能和大数据技术之下对信息的一种新型表达形态，数据属于信息。这一定义也符合我国《数据安全法》第三条中对数据（数据，是指任何以电子或者其他方式对信息的记录。）的定义。

（二）信息与数据作为法律概念的异同

信息与数据作为法律概念，是相互区别的两个概念。如上文所述，信息指代人类社会一切消息、资讯、知识和有意义内容；数据是对信息的电子化或其他形式的记录，是信息的一种表达形态。信息与数据的性质存在相同与不同点，在对两者范畴的讨论上存在争议。

首先，在对信息与数据法律性质异同的比较上，信息和数据的相同点有：一是信息与数据本质属性相同，且均能成为法律上的客体。数据作为信息在新时代的一种表达形态，属于信息，两者本质属性相同。我国《民法典》中同时规定有数据和个人信息，证明信息与数据是相区别的两个概念，且数据和个人信息均具有可客体性。二是信息与数据均具有无形性、非物质性与非损耗性，区别于传统有形有体之“物”。三是信息与数据均具备可复制性和商业价值。信息与数据在性质上的不同点有：一是表现形式不同。信息是表现形式既可以是文字、图表，也可以在现实世界中被纸张、岩壁、石头等记载和刻画，还可以被记录为网络空间中的数据，甚至在技术迭代发展中可能出现的量子等新的载体均能承载信息。而数据是信息表达形式的一种，多为电子化的二进制符号。二是可被识别的主体不同。信息强调对人有意义，识别主体是自然人，而数据更多强调机器的可识别

性，识别主体多为计算机。三是两者具备商业价值的基础不同。信息具备商业价值是基于信息的价值本身，而往往数据能具备商业价值，是因为具有从无序、海量和碎片化数据中提取出有价值的商业信息的潜能。因此，数据提取出有价值信息的潜能越大，其商业价值越大。

其次，在信息与数据法律范畴的认识上，当前，学界有“信息=数据”“信息>数据”“信息<数据”三种观点。[49]而在本文确定的信息与数据的概念下，信息的范畴大于数据。信息是人类社会从原始时代、农耕时代、工业时代发展到信息时代、人工智能与大数据时代的通用概念，信息范畴指代人类社会的一切消息、资讯和内容。信息可在当前现实和网络世界中同时存在。而数据是信息的一种表达形态，数据是大数据时代的产物，是信息在网络空间中电子化或现实空间中其他方式的一种记录和表达。因此，信息的范畴要大于数据，这与目前国内外法律规范性文件中对信息与数据的定义保持一致。[50]

（三）个人信息与个人数据概念的选择与区分

由上述论证可知，信息与数据概念在事实上与法律规范层面均应当予以区分。“数据”概念在当代具备鲜明的技术特征和形态特性，与“数据”的技术特定性不同的是，“信息”在技术上是中立的，可以适用于各种不同的技术背景之下，强调的是各种符号所表达的对人有意义的内容。

由此，在对个人信息与个人数据的概念的使用上，个人信息概念的使用范畴更广。当前各国规范以及学术研究中提及的个人信息、个人数据、消费者个人信息等概念，将个人信息与个人数据相混同了。如欧盟 GDPR 中的个人数据、CCPA 中出现的个人信息，以及当前世界范围内学者在进行学术研究中提及的个人数据与个人信息概念，就存在混同现象，指代同一事物。在我国个人信息保护立法中，在对个人信息、个人数据、个人资料和个人信息隐私等概念的选取上，选择采用“个人信息”概念。这是鉴于数据仅是信息的一种表现形态，个人数据概念的范畴小于个人信息概念。如果立法选择设置“个人数据保护法”，则保护的仅是个人信息的一部分或者说是个人信息众多形态中的一种，保护范围是不能周延的。“个人资料”概念则是英文数据“personal data”的中文翻译，在本质上跟“个

---

[49] 参见许可：《数据安全法：定位、立场与制度构造》，载《经贸法律评论》2019 年第 3 期，第 52-66 页。

[50] 我国《环境保护税法》《国际刑事司法协助法》《监察法》《食品安全法》《人类遗传资源管理条例》、美国《统一电子交易法》、俄罗斯《信息、信息技术和信息保护法》、澳大利亚《电子交易法》在对信息的定义中，采用“数据等信息”的表述。参见韩旭至：《信息权利范畴的模糊性使用及其后果——基于对信息、数据混用的分析》，载《华东政法大学学报》2020 年第 1 期，第 85-96 页。

人数据”没有区别。而“隐私”则是美国法和美国人习惯使用的概念，与大陆法系，尤其是我国的隐私概念相比具有不同的内涵和外延。在我国如果用“隐私”来表示个人信息的话，则容易与传统的隐私概念相混淆。因此，严格地讲，在我国法律规范层面，我国《个人信息保护法》使用“个人信息”比使用“个人数据”要更严谨、科学，而且与我国的法律传统习惯保持一致。在今后我国理论研究中，也应区分个人信息与个人数据，以与我国法律规定保持研究内容的一致性。但需特别注意的是，为了尊重一国法律文本原文或司法实践中习惯用语提及的个人数据仍是个人信息概念，而如此使用时应当进行特别说明。

（四）个人信息与数据概念在立法中的协调统一

在对个人信息与数据的区别中，据不完全统计，当前我国至少有 19 部法律、627 部部门规章在同一文本中交替使用“个人信息”与“数据”概念。[51]由上所述，个人信息不同于个人数据概念，个人信息的范畴要大于个人数据。因此，个人信息不属于数据，个人信息和数据都属于信息的一种类别。数据是对信息以电子化或其他特定方式的一种重新表达，在这个意义上，数据与个人信息可能存在的交叉范畴是个人数据。个人数据既属于个人信息，也属于数据。由于个人信息包含了个人数据，在对个人信息整体进行保护与规范时，个人信息的电子化或其他形式记录的个人数据表达形态或者其他表达形式均在调整范围之内。如此理解，当前学术界中认为个人信息既包括人格权益，也包括财产权益的观点得以自圆其说，[52]因为个人信息概念包括了个人数据。[53]不需要再对个人信息与个人数据进行两分，以保护个人信息上人格权益，保护个人数据上财产权益，[54]两者是包含与被包含关系。在厘清信息与数据、个人信息与个人数据、个人信息与数据的关系之后，可以看出我国《个人信息保护法》与《数据安全法》命名具有科学性，两部法保护的是不同的范畴。我国今后的法律、部门规章等中关于个人信息、个人数据、数据的用语，也应根据此进行区分。

---

[51] 参见申卫星：《数字权利体系再造：迈向隐私、信息与数据的差序格局》》，载《政法论坛》2022 年第 3 期，第 92 页。

[52] 参见刘德良：《个人信息的财产权保护》，载《法学研究》2007 年第 3 期，第 80-91 页。

[53] 我国《个人信息保护法》第 4 条规定：“个人信息是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息。”根据该规定可以看出，个人信息中包含了以电子形式或其他方式记录个人信息的个人数据，个人信息范畴大于个人数据。

[54] 参见申卫星：《数字权利体系再造：迈向隐私、信息与数据的差序格局》，载《政法论坛》2022 年第 3 期，第 92 页。

六、结语

综上所述，本文经过事实层面、规范层面、理论研究层面等对信息与数据概念进行多学科、多语境、多层面的语义与规范分析之后发现，信息与数据不是一体两面的关系，进行混同使用将造成立法体系和立法规范用语、学理研究与司法实践中规范与研究范畴的混乱。信息指代人类社会中的一切资讯、消息和内容，而数据是对信息的一种电子化或其他形式的记录或表达形态，数据属于信息。个人信息和数据本质上都为信息，数据不能包括个人信息，两者是相互独立、不存在范围交叉的概念。我国《民法典》分别在第 111 条和第 127 条规定个人信息和数据作为民法上的客体，也表明个人信息和数据是两个不同的概念。相比较于数据，个人信息是指具有特定主体个人识别性的信息内容，而数据是对海量信息的记录和表现形态。因此，我国《个人信息保护法》中使用个人信息而不是个人数据、个人资料，具有科学性，对个人信息保护的立法包括包括个人信息的个人数据样态。《数据安全法》中对数据的定义同样科学与合理，今后我国立法也应以这两部法，以及《民法典》中对个人信息与数据的区分展开相关概念的界定，加强法律规范中对个人信息与数据保护与规定的体系化与统一化。在我国当前法律规范、司法实践以及学术研究中中提及的数据、企业数据、政府数据、公共数据等称谓或用语，实质指代的是对信息的电子或其他形式的记录，在提及数据概念时应当注意到是与个人信息相区分的。

The dispute between personal information and data in Chinese law: the definition and distinction of information and data and their related concepts

Keywords: information, data, personal information, personal data, personal information property rights, data property rights